

Л. Г. Батракова, А. В. Григорьев

Платежи за пользование природными ресурсами: экономико-исторический аспект

В статье рассматриваются проблемы обеспечения экологической безопасности государства и затрагивается вопрос о создании финансового механизма предотвращения вредного воздействия, причиняемого экологии планеты. Автор сосредотачивает внимание на необходимости воздействия государства на распределительные процессы в отраслях, так или иначе связанных с природными ресурсами. При этом экологические платежи рассматриваются не только как источник пополнения общих доходов государства. Они, прежде всего, носят целевой характер, что и позволяет экологическим платежам выполнять свои функции и решать важную задачу финансового обеспечения экологической безопасности.

Ключевые слова: платежи за пользование природными ресурсами, финансовый механизм обеспечения экологической безопасности, система экологических налогов и платежей.

L. G. Batrakova, A. V. Grigoriev

Payments for Use of Natural Resources: Economical and Historical Aspect

In the article problems of maintenance of ecological safety of the state are considered and the question on creation of prevention financial mechanism of the harmful influence on the ecology of the planet is mentioned. The author focuses attention on necessities of influence of the state to distributive processes in the branches anyhow connected with natural resources. Thus ecological payments are considered not only as a source of replenishment of aggregate profits of the state, they, first of all, carry a special purpose character, that allows ecological payments to carry out the functions and to solve the important problem of financial maintenance of the ecological safety.

Keywords: payments for use of natural resources, a financial mechanism of ensuring ecological safety, a system of ecological taxes and payments.

Рациональное природопользование и охрана окружающей среды относятся к числу важнейших научно-практических задач. Актуальность и масштаб экологических проблем связаны с усилением взаимодействия общества и природы, ухудшением качества окружающей природной среды, возрастанием технологических и рекреационных нагрузок на природные комплексы, уменьшением доступности природных ресурсов и рядом других причин.

Хозяйственное использование тех или иных природных ресурсов, имеющих как сырьевой, так и несырьевой характер (например, рекреационные ресурсы), вызывает объективную необходимость осуществления природопользователями расчетов с государством, являющимся в большинстве случаев собственником этих ресурсов и несущим бремя расходов по восстановлению природного потенциала на территории России.

Платежи за пользование природными ресурсами как важнейший инструмент экономического регулирования взаимоотношений предпринимателей, государства и общества должны обеспечивать решение следующих основных задач:

1) рациональное и экологически рациональное использование ограниченных природных ресурсов;

2) стимулирование добычи и производства необходимого обществу сырья;

3) сбор средств государственного бюджета;

4) обоснованное изъятие всех видов природной ренты и последующее ее справедливое распределение в масштабах государства.

В настоящее время на государственном уровне признана необходимость перехода к устойчивому развитию территорий, обеспечивающему сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения жизненных потребностей нынешнего и будущих поколений [7].

Основным условием перехода к устойчивому развитию территорий и в том и в другом случае является получение достаточного дохода от освоения ее природно-ресурсного потенциала. Таким образом, основу экономического механизма природопользования, нацеленного на создание условий для устойчивого развития территории, составляет система платежей за использование природных ресурсов.

Действенным инструментом экономического механизма обеспечения экологической безопасности

является взимание экологических налогов и платежей с физических и юридических лиц, осуществляющих пользование природными ресурсами.

История развития экологических налогов и платежей уходит в далекое прошлое. Так, основой всех налогов и платежей было поземельное обложение. Однако с развитием производства, интеграционных процессов, ростом загрязнения окружающей среды, в том числе земельных ресурсов, плата за землю перешла в категорию экологических налогов и платежей.

Так, в 1991 г. с принятием закона «О плате за землю» определен целевой характер платы за землю, целью ее введения является стимулирование рационального использования, охраны и освоения земель, повышения плодородия почв и др.

При административно-командной системе экологические налоги и платежи существовали, не выделяясь в отдельную группу, и в целом все налоги и платежи – и экономические, и экологические – выполняли фискальную функцию. Такая «уравниловка» имеет свои отрицательные последствия: продолжительное время реализовывалась только фискальная функция налогов и платежей; целевые налоги и платежи стали превращаться в общие; среди многих мер по стабилизации уровня экологической безопасности были забыты методы налогового регулирования; «фискальность» налогов и платежей перекривала много принципов построения всей фискальной системы государства (например, социальной справедливости, равномерности, исключения двойного налогообложения).

Начиная с 1990 г. в России формировалась система экологических платежей, предусматривающая выполнение не только фискальной функции, но и еще двух важнейших функций: стимулировать сокращение уровня негативного воздействия на окружающую среду; аккумулировать денежные средства, предназначенные для ликвидации негативных экологических последствий производства. Компенсационный характер экологических платежей предопределяет их целевую сущность. На первом этапе развития современной налоговой системы России ряд экологических платежей полностью либо частично зачислялся во внебюджетные либо в целевые бюджетные фонды. Существовали следующие федеральные фонды, в которые зачислялись отдельные экологические платежи: экологический фонд, фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы, фонд восстановления и охраны водных объектов, фонд управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов. С 1 января 2000

г. указанные федеральные фонды консолидированы в федеральном бюджете.

Однако не все из экологических налогов и платежей относятся к налогам и сборам, взимаемым на основании законодательства о налогах и сборах. Ряд платежей носит неналоговый характер. При рассмотрении вопроса о налоговом или неналоговом характере конкретного экологического налога и платежа следует учитывать следующее. До 1 января 2005 г. перечень налогов и сборов определяется статьями 19, 20 и 21 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118–1 «Об основах налоговой системы в РФ» [8, с. 13]. С 1 января 2005 г. указанный Закон утратил силу, и состав налогов и сборов устанавливается статьями 13, 14, 15 части первой Налогового кодекса РФ. В настоящее время в России статьями 13–15 Налогового кодекса РФ установлена следующая система налогов и сборов, относящихся к платежам за пользование природными ресурсами: федеральные налоги и сборы – налог на добычу полезных ископаемых, водный налог, сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов; местные налоги и сборы – земельный налог. Также предусмотрен специальный налоговый режим – система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции, – в соответствии с которым инвестор уплачивает только часть налогов и сборов. При этом финансовая наука и налоговое право проводят различия между понятиями «налоги» и «сборы». Порядок уплаты, последствия неуплаты и другие аспекты регулирования у налогов и сборов различаются. Многие понятия, применимые к налогам (налогоплательщик, налоговый агент, объект налогообложения), неприменимы к сборам. Однако, учитывая, что предусмотренные в Налоговом кодексе сборы обладают основными признаками налога с определенной особенностью их исчисления и уплаты, нормы Налогового кодекса распространяются на них как на налоги. В соответствии с Налоговым кодексом сборам за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов придается налоговый характер. Таким образом, только перечисленные виды экологических платежей являются по правовой природе налоговыми.

Неналоговый характер имеют плата за негативное воздействие на окружающую среду, платежи за пользование недрами, арендная плата за землю, платежи за пользование водными объектами, платежи за пользование лесным фондом. Отнесение платежей к налоговым или неналоговым означает наличие или отсутствие возможности применения мер

принудительного взыскания платежей, начисления пени и применения налоговых санкций. Тем не менее, несоблюдение порядка уплаты неналоговых платежей может повлечь применение каких-либо административных санкций – отзыв лицензии, разрешения, наложение административных штрафов. В связи с этим следует иметь в виду, что органами государственного контроля по ресурсным платежам являются не только налоговые органы (органы Федеральной налоговой службы).

К контролирующим органам относятся также Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Министерство промышленности и торговли РФ, Министерство энергетики РФ, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральное агентство по недропользованию, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору и др.

В действующей фискальной системе возможны и другие классификации экологических налогов и платежей в зависимости от признака, положенного в основу сравнения:

1. Относительно уровня использования природных ресурсов:

1.1. Условно-постоянные – налоги, сборы и платежи за пользование природными ресурсами. К ним относятся платежи за пользование лесным фондом, недрами, сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов и т. д.

1.2. Условно-переменные – налоги, сборы и платежи, которые влияют на состояние природных ресурсов. К ним относится плата за негативное воздействие на окружающую среду, арендная плата за землю и т. д.

2. Относительно субъектов налогов:

2.1. Основные – налоги, сборы и платежи, которые платятся основной массой налогоплательщиков (водный налог, земельный налог).

2.2. Специфические – налоги, сборы и платежи, которые платятся определенной категорией налогоплательщиков (платежи за пользование недрами).

3. По цели введения:

3.1. Целевые – налоги, сборы и платежи, целью введения которых является стимулирование рационального использования природных ресурсов, охраны окружающей среды (платежи за землю, платежи за пользование лесным фондом).

3.2. Компенсационные – налоги, сборы и платежи, которые взимаются с целью возмещения затрат на компенсацию воздействия негативных факторов

на окружающую среду (плата за негативное воздействие на окружающую природную среду).

В настоящее время природопользование в России регулируется законодательными актами, принятыми в 1991–2006 гг. Среди них законы «Об охране окружающей природной среды», «О недрах», «О животном мире», «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», Налоговый кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Земельный кодекс и др. [1–6]. В соответствии с концепцией государственной экологической политики, изложенной в Законе «Об охране окружающей природной среды», плата за природные ресурсы (землю, недра, воду, лес и иную растительность, животный мир, рекреационные и другие природные ресурсы) должна взиматься за право пользования природными ресурсами в пределах установленных лимитов; за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов; на воспроизводство и охрану природных ресурсов.

Указанные положения государственной политики в сфере экономического регулирования природопользования определили состав, структуру и целевую направленность экологических платежей. В отличие от платежей налогового характера, предполагающих безэквивалентность и безвозвратность взносов плательщика в бюджетную систему государства, экологические платежи характеризуются компенсационным содержанием. Это означает, что при установлении нормы обложения учитывается степень ущерба, причиняемого плательщиком окружающей среде, и прогнозируемый уровень государственных расходов на восстановление природных ресурсов. Поэтому большинство экологических платежей имеет государственный целевой характер, что предполагает их использование на определенные программные мероприятия.

Существующая в России система экологических налогов и платежей схематично представлена на рис. 1.

В действующей системе экологических налогов и платежей ярко выраженную экологическую направленность имеет плата за негативное воздействие на окружающую среду. В соответствии с Законом «Об охране окружающей природной среды» плата взимается с целью возмещения затрат на компенсацию воздействия выбросов и сбросов загрязняющих веществ и стимулирования снижения или поддержания выбросов и сбросов в пределах нормативов, а также стимулирования осуществления затрат на проектирование и строительство природоохраненных объектов.

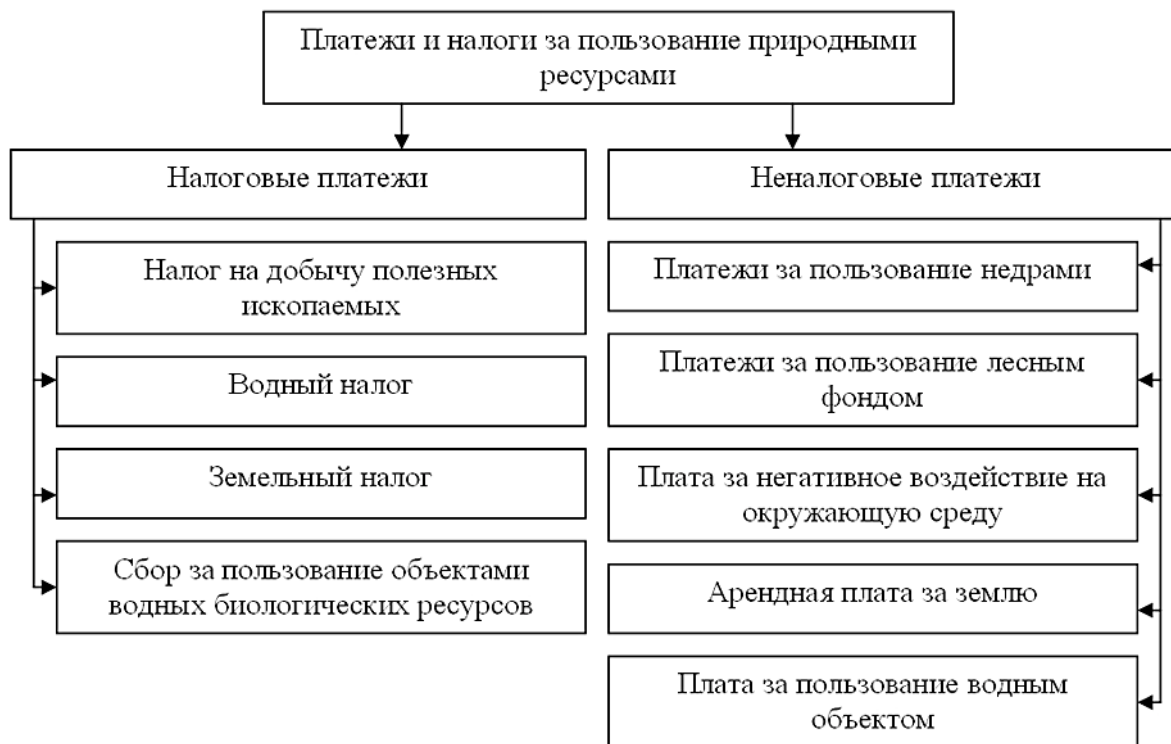


Рис. 1. Система экологических налогов и платежей, действующих в 2011 г.

Экологический характер присущ и остальным налогам и платежам представленной системы. Их экологическая составляющая проявляется в установлении пониженных ставок, льгот, обязанности проводить природоохранные мероприятия, исключении из объектов налогообложения и др.

Сущность экологических налогов и платежей проявляется в их функциях. Функция показывает, каким образом реализуется общественное назначение экономической категории как инструмента стоимостного распределения и перераспределения доходов страны. Экологические платежи выполняют ряд функций: фискальную, контрольную, распределительную, ресурсосберегающую, стимулирующую, компенсационную.

С помощью фискальной функции происходит формирование финансовых ресурсов государства, аккумулируемых до 2001 г. в Едином государственном экологическом фонде, а с 2001 г. – в бюджетной системе, необходимых для осуществления экологической политики. Центральным звеном механизма взимания экологических платежей являются субъекты платежа, то есть юридические и физические лица, которые на основе законодательных и инструктивных материалов платят налоги (земельный налог, водный налог и др.) и осуществляют платежи экологического характера (платежи за пользование лесным фондом, платежи за пользование недрами и др.).

Сущность контрольной функции заключается в том, что появляется возможность количественного отображения налоговых поступлений и их сопоставления с потребностями в финансовых ресурсах на экологические мероприятия. Здесь оценивается эффективность каждого налогового канала и налогового процесса в целом, выявляется необходимость внесения изменений в налоговую систему.

Контрольная функция экологических налогов и платежей проявляется лишь в условиях действия распределительной функции. Контроль позволяет оценить эффективность налоговых и неналоговых поступлений, проследить динамику изменений удельного веса как всей массы поступлений, так и каждого вида экологических платежей в отдельности в общем объеме доходной части федерального бюджета, установить соотношение объема доходов от экологических налогов и платежей расходам на охрану окружающей среды.

Распределительная функция отражает сущность экологических налогов и платежей как особого централизованного фискального инструмента распределительных отношений в природоохранной сфере. С помощью экологических налогов и платежей через бюджет государство перераспределяет финансовые ресурсы из производственной сферы в природоохранную, осуществляет финансирование целевых программ, имеющих природоохранное значение. В настоящее время весьма актуальным является во-

прос эффективного изъятия и перераспределения абсолютной и дифференциальной ренты при использовании природными ресурсами, особенно в условиях нефтегазовой зависимости бюджета России. Природная рента – вид ренты, образующийся при добыче полезных ископаемых. Речь идет о плате за пользование недрами, которые находятся в собственности государства и переданы им в управление, как правило, частным компаниям на срочной и возмездной основе.

Распределительная функция обладает рядом свойств (регулирующее, стимулирующее, воспроизводственное), характеризующих многогранность ее роли в воспроизводственном процессе. Отсюда выделяются следующие функции экологических налогов и платежей: ресурсосберегающая (регулирующая), стимулирующая, компенсационная (воспроизводственная).

Ресурсосберегающая (регулирующая) функция заключается в том, что с помощью экологических налогов и платежей (штрафов за загрязнение окружающей природной среды и т. п.) приводится в действие механизм регулирования экологических процессов. Вводя экологические налоги и платежи, государство ограничивает чрезмерную потребность в природных ресурсах. Фактор эффективности процесса производства с учетом экономного природопользования является, в свою очередь, мощным стимулом научно-технического прогресса с целью создания новейшей серии оборудования для достижения поставленных целей.

При успешной реализации этой функции сокращается количество вредных выбросов, снижается деградация природной среды, что также положительно влияет на сохранение экологического баланса.

Стимулирующая функция экологических платежей заключается в том, что, маневрируя налоговыми ставками, льготами и санкциями, государство стимулирует ограничение природопользования, сохранение экологического баланса, а также развитие технического прогресса, инвестиций в экологически опасные области экономики.

Компенсационная функция или функция воспроизводственного назначения является специфической именно для экологических платежей. Она реализуется посредством направления взимаемых платежей на цели возмещения вреда, причиненного загрязнением, восстановление природных ресурсов, их воспроизводство. При этом в настоящее время компенсационная функция вступает в противоречие с провозглашенным ст. 35 Бюджетного кодекса принципом общего (совокупного) покрытия расходов и, соответственно, с фискальной функцией.

Фискальная функция, в противовес компенсационной, предполагает направление средств в единый

бюджет государства без указания на то, каким образом должны использоваться полученные средства.

Этот факт подтверждается установленным на основе произведенного ранее анализа результатов исполнения федерального бюджета разрывом между доходами от экологических платежей и расходами на охрану природной среды.

Исходя из вышесказанного, можно отметить, что первостепенное назначение действующих налогов и сборов, имеющих экологическую направленность, по формированию финансовых ресурсов для обеспечения экологической безопасности России выполняется не в полном объеме.

Наблюдается огромная разница в соотношении между доходами от экологических налогов и платежей и расходами на охрану окружающей среды.

Компенсационная функция, на наш взгляд, может быть реализована только через создание специальных фондов, куда будут поступать и откуда будут расходоваться средства на охрану окружающей среды, восстановление и воспроизводство природных ресурсов. Экологические платежи не могут рассматриваться только как источник пополнения общих доходов государства и должны иметь целевой характер. Несоблюдение этого условия не позволяет экологическим платежам выполнять свои функции и решать важную задачу финансового обеспечения экологической безопасности.

Библиографический список

1. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://iv2.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>.
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://iv2.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>.
3. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 г. № 74-ФЗ (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://iv2.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>.
4. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 г. № 200-ФЗ (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://iv2.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>.
5. Федеральный закон от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://iv2.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>.
6. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://iv2.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>.
7. Указ Президента РФ от 01.04.1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://iv2.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>.
8. Юмаев М. М. Платежи за пользование природными ресурсами: науч.-практич. пособ. [Текст]. – М.: ООО «Статус-Кво 97», 2005. – 278 с.